Orędownik Samorządu

ORGAN ZWIĄZKU GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Prenumerata wynosi 2 zł. kwartalnie. Opłata pocztowa opłacona ryczałtem Telefony: Katowice 21-47

Wychodzi 10 i 25 dnia miesiąca
Red. i Adm.: Katowice Pocztowa 16/II
Redaktor: Stanisław Kuhnert Syndyk Związku Gmin Woj. Śląsk.

Ogłoszenia: Jednołamowy wiersz milim 50 gr. Przed tekstem 1 zł. za wiersz mm. Rach. w P. K. O. 304227

Numer 20 **Katowice, 25. października 1930** **Rok VI**

Do projektu ustawy o Powiatowych Związkach Komunalnych

Wielki reformator miast w Prusach Lorenz Stein lat temu z górą 120 rzucił ważkie słowa „Das Zutrauen veredelt den Menschen, ewige Vormundschaft hemmt sein Reifen". Słowa te warto przypomnieć obecnie w okresie, kiedy otrzymać mamy nowy ustrój samorządu. Iż przypomnienie cytowanego zdania Steina jest na czasie, świadczy o tem bardzo dobitnie projekt ustawy o powiatowych związkach komunalnych, który pod względem niezależności samorządu i prawa swobodnego stanowienia wykazuje lukę dość poważną a co za tem idzie, zagraża temu, co stanowi istotę samorządu. Ujęcie bowiem kwestji nadzoru w tak kauczukowy sposób jak czyni to artykuł 56, nietylko nie usuwa dotychczasowej mentalności pojęcia o nadzorze, ale przeciwnie, mentalność tą potęguje. Autor projektu oparł się widocznie na tekście starej „Kreisordnung", nie zważając, że późniejsze ustawy samorządowe kwestję nadzoru już niecoś inaczej i wyraźniej ujmują. Nowe ustawy ustrojowe nie mogą być powtórzeniem starych przepisów, które przecież w ciągu wieków ich wykonywania zdradziły cały szereg braków i nieścisłości. Wystarczy porównać judykaturę, stwarzającą liczne komentarze i jak już wspomniałem, ustawy samorządowe daty późniejszej. Jeżeli samorządy nasze otrzymać mają silną podstawę i doznać mają pewnej stabilizacji, wtedy należy dokładnie sprecyzować rolę władz nadzorczych i ich kompetencję. Niejasność, jaka dotąd w tym względzie panowała, winna zniknąć niepowrotnie. Dotąd bowiem rzadko kto wiedział dokładnie, jakie uprawnienia rzeczowe przysługują władzy nadzorczej. Niejasność ta była powodem licznych konfliktów, które zatruwały atmosferę życia publicznego i bynajmniej nie przyczyniały się do rozwoju związków komunalnych.

Sprecyzowanie, co właściwie jest treścią nadzoru, nie będzie łatwem. Odwołać należałoby się w pierwszym rzędzie do wyroków sądów administracyjnych. Wyroki te starają się przeprowadzić definicję pojęcia „nadzór" a we wyniku tej definicji „nadzór" dawałby następujące uprawnienia:

1. wykroczyć przeciwko jednostkom samorządowem w razie działania wbrew ustawom.

Słuszności i celowości powyższego nikt nie zaprzeczy. Ustalenie faktu „działania wbrew ustawie" nie powinne jednak należeć wyłącznie do kompetencji władzy nadzorczej, lecz podlegać winne ostatecznemu rozstrzygnięciu przez sądy administracyjne.

2. władza nadzorcza ma być uprawnioną do czuwania nad sprawnością administracji jednostki samorządowej.

To zdanie również ma w sobie coś ciągnącego się w nieskończoność, jednak inne ujęcie sprawy jest prawie niemożliwe. Przeto i tutaj założyć należałoby wyraźną tamę, ażeby władza nadzorcza z przepisu tego, nie korzystała „według uznania". Tamę taką stworzyć można we formie możności odwołania się kontrolowanej jednostki samorządowej ewtl. z mocą wstrzymującą. Rozstrzygnięcie należałoby albo do sądów administracyjnych, albo do władz uchwałowych wyższych instancji.

Można nadać związkom komunalnym jeszcze dalej idące prawa obrony, mianowicie prawo skargi przeciwko uchwale władzy nadzorczej, o ile uchwała naruszałaby obowiązujące ustawy. Takie prawo musiałoby oczywiście podlegać pewnym ograniczeniom.

Zastosowanie zasad powyższych również w artykule 56 projektu ustawy o powiatowych związkach komunalnych odpowiadałoby mniej-więcej istocie samorządu.

Bezsprzecznie także i w przyszłości cały szereg aktów administracyjnych związków komunalnych słusznie wymagać będzie sankcji władzy nadzorczej. Odnosi się to w szczególności do wypadków odchylenia od normalnej administracji majątkiem związku komunalnego, do przejęcia zobowiązań i t. p. Godzący jednak w istocie samorządu jest również artykuł 44 projektu ustawy, który wprawdzie oddaje samorządom prawo samodzielnego zarządzania majątkiem swoim, jednocześnie upoważnia jednak władzę nadzorczą do wydania przepisów w tym względzie. Z doświadczenia wiemy, że przepisy takie nie zawsze ograniczają się do uregu-

lowania kwestji tylko formalnych, lecz, tak jak projekt ustawy omawianej, będą chciały uszczuplić samodzielności związków komunalnych. Jeżeli w ustawach mowa jest, że związki samorządowe nie mogą przekroczyć przepisów ustaw ani nie mogą powziąć jakichkolwiek uchwał, szkodzących interesom publicznym, wtedy odsyłanie gospodarki samorządów do przepisów specjalnych władz nadzorczych jest nietylko zbyteczne ale i wysoce nielogiczne. Samorządy tak w interesie Państwa jak i własnym szczerze pragną końca niecelowej stałej opieki ze strony władz nadzorczych. Nowe ustawy winne usunąć wszystkie niejasności oraz winne umożliwić samorządom swobodę działania i należyty rozwój. Tego domagać się związki samorządowe mają prawo z racji postanowień konstytucji.

Donnerstag Paweł
Dyrektor biur gm. Świętochłowice

Uwagi na temat zmiany granic związków komunalnych

(Ciąg dalszy)

Dla usunięcia trudności, jakie powstają, gdy dwie gminy stanowią jedną gospodarczą całość a każda z nich ma swój własny ustrój, potrzebne jest dokonanie pewnej czynności administracyjno-prawnej t. j. połączenia gmin. Połączenie może być częściowo lub całkowite, czyli pełne. Pełne połączenie pociąga za sobą albo zniesienie jednej gminy lub stworzenie z obu gmin nowej gminy o nowej nazwie. To samo odnosi się do miast bo i dwa miasta mogą być połączone w jedno jak również połączone mogą być miasto z gminą i odwrotnie. Częściowe połączenie poleca się wtedy, gdy gmina składa się z kolonij lub gdy posiada dwie odrębne struktury gospodarcze, bo część o strukturze nawskroś wiejskiej nie winna być połączona z miastem.

Jednolicie uregulowanego ustawodawstwa o połączeniu gmin nie posiadamy. Na Śląsku obowiązują ustawy o ustroju gmin wiejskich i ustawa o ustroju miast. Ustawy te regulują sposób połączenia gmin i miast w drodze postępowania administracyjnego. W postępowaniu przestrzega się następujących formalności: gminy wiejskie mogą być połączone z innemi gminami wiejskiemi po wysłuchaniu zainteresowanych (uchwała rady gminnej), oraz Wydziału Powiatowego za zezwoleniem Wojewody, jeśli zainteresowani na to się godzą. Jeśli zainteresowani się nie godzą, to zgoda ta może być zastąpiona uchwałą Wydziału Powiatowego, jeśli tego wymaga interes publiczny. Przeciw uchwale Wydziału pow. przysługuje tak zainteresowanym gminom jak i przewodniczącemu Wydziału Powiatowego dalsze zażalenie do Rady Wojewódzkiej w ciągu 2 tygodni.

Oddzielenie pewnych części gminy i przyłączenie do innej gminy może być uskutecznione przez uchwałę Wydziału Powiatowego, jeśli gminy się na to zgodzą a jeśli wymaga tego interes publiczny, to wbrew ich zgodzie. Przeciw uchwale Wydziału Powiatowego przysługuje zainteresowanym zażalenie do Rady Wojewódzkiej, której uchwała jest ostateczna. Jeżeli z oddzielonych części ma być utworzona osobna gmina, potrzebne jest zezwolenie Wojewody.

Jako interes publiczny w rozumieniu powyższego przyjąć należy:

a) jeżeli gmina nie może wypełnić ciążących na niej zobowiązań publiczno-prawnych t. j. utrzymanie administracji gminnej, urzędu stanu cywilnego, urzędu okręgowego, utrzymanie dróg, szkół, ubogich itd.
b) jeżeli zachodzi konieczność zamiany w osobną gminę lub przydzielenie pewnych kolonij wzgl. osad.
c) jeżeli na skutek terytoryjalnego złączenia się gmin zachodzą takie sprzeczności interesów komunalnych, że tych sprzeczności nie da się usunąć nawet przez stworzenie związków celowych.

Powyższe przepisy mają zastosowanie także wtedy, gdy chodzi o połączenie gminy wiejskiej z gminą miejską, albo o odłączenie pewnych części miasta i połączenie z gminą, albo wreszcie o oderwanie pewnych części gminy wiejskiej a połączenie ich z miastem z tem jednak zastrzeżeniem, że na miejsce uchwały Wydziału Powiatowego wchodzi uchwała Rady Wojewódzkiej po wysłuchaniu zdania Sejmiku Powiatowego. Każdą zmianę granic gminnych ogłasza się w Dzienniku Urzędowym.

Uchwałę Wydziału Powiatowego wzgl. Rady Wojewódzkiej należy podać do wiadomości zainteresowanych, co zwykle następuje przez ogłoszenie publiczne.

Przepisy te są przestarzałe. W Niemczech zreformowano je i dostosowano do stosunków obecnych.

Połączenie gmin powoduje rozliczenie się z majątku i innych zobowiązań gmin dotkniętych zmianą granic. O rozliczeniu między zainteresowanemi decyduje Wydział Powiatowy, jeśli zaś wchodzą w rachubę gminy miejskie, decyduje Wojewódzki Sąd Administracyjny z tem zastrzeżeniem, iż zainteresowanym przysługuje niezależnie od tego, prawo wniesienia przed te władze skargi sporno-administracyjnej. Przy tem rozliczeniu należy, w razie potrzeby powziąć postanowienia dot. wyrównania interesów publiczno - prawnych między zainteresowanymi. W szczególności można niektórych ze zainteresowanych, zwłaszcza tych, którzy wnoszą do nowej wspólnoty przeważnie ciężary, zobowiązać do ponoszenia pewnych ciężarów. Jeżeli jedna gmina przez odłączenie pewnych jej części uzyskuje zmniejszenie ciężarów publiczno-prawnych, to można gminie, do której te części zostają włączone, wzgl. nowej gminy, która z tych części powstaje, przyznać pewną pomoc w wydatkach, powstałych przez zmianę okręgów do wysokości korzyści, które z tego osiągnęła gmina pierwsza. W wypadku pełnego połączenia gmin, przechodzi cały ich majątek na gminą nowoutworzoną.

Rozliczenie nie może nastąpić w drodze ugody pomiędzy zainteresowanemi gminami, lecz musi być uchwalone przez Wydział Powiatowy dla nadania mu mocy obowiązującej. Z reguły uchwała zawiera datę przejęcia administracji, ugodą pomiędzy gminami ustalone szczegóły i rozstrzygnięcie w sprawach, w których nie doszło do porozumienia. Wogóle uchwała obliczoną jest na uregulowanie stosunków

publiczno-prawnych pomiędzy gminami, co do których niema ustalonych zasad prawnych.

W wypadkach połączenia dwuch gmin nie poleca się przyznanie mającej być zniesionej gminie wzgl. jej mieszkańcom praw wyjątkowych na dłuższy okres czasu. Różnica gospodarcza obu gmin zniknie bowiem z czasem. Przy ewtl. przyznaniu ulg podatkowych na uwadze należy mieć, iż okoliczność ta może być powodem do odpływu ludności z jednej dzielnicy do drugiej lub spowodować może nierównomierność w ruchu budowlanym miejscowości. Tego należy uniknąć.

Krótko wspomnę jeszcze co ewtl. podlegać może rozliczeniu w stosunkach publiczno-prawnych:

1. sprawa majątku, jednak tylko do pewnego stopnia. Konieczność podziału majątku zależną bowiem jest od uznania władz wzgl. sądów.
2. sprawa utrzymania biednych. Według ustawy o domicylu wsparcia spoczywa prawo nabycia domicylu wsparcia w nowej gminie zamieszkania dopóki pobiera się wsparcie z funduszów publicznych, Zatem biedny nie może w gminie, do której przydzielono miejsce jego zamieszkania, nabyć prawa do wsparcia. Przez przejęcie biednych, gmina dana uzyskuje prawo żądania odprawy od gminy dawnego miejsca zamieszkania biednych. Odprawa może być jednorazowa lub bieżąca. W razie niedojścia do ugody, gminy wspólnie ponoszą koszta utrzymania biednych.
3. sprawa istniejących na terenie dotkniętym zmianą granic, związków celowych.
4. sprawa przystąpienia do umów, w których gmina odstępująca części figuruje jako strona a w których to wypadkach przez przejęcie przyłączonych części dana gmina stała się prawnym następcą gminy dawnej.
5. sprawa podziału akt urzędowych.
6. sprawa przejęcia urzędników i emerytów.
7. O ile zmiana granic nastąpiła w ciągu roku gospodarczego, wtedy uchwała zawierać winna klucz dla podziału wpływów podatkowych za odnośny rok budżetowy.

Nie wyliczam dalszych szczegółów bo zwykle rozliczenie zależnem jest od warunków lokalnych.

Gdy zmiana granic dot. dwuch gmin a we wyniku tej zmiany jedna z nich zostanie zniesioną, wtedy rozliczenie szczegółowe stanie się zbytecznem, bo nowa gmina wzgl. gmina wchłaniająca w siebie zniesioną gminę, jest następcą prawnym danej gminy, wobec czego przejmuje wszystkie prawa i zobowiązania zniesionej gminy. Przedmiotem rozliczenia mogą być najwyżej jak wspomniałem pewne przyrzeczenia na rzecz mieszkańców zniesionej gminy.

Rudolf Broda
Królewska Huta

Rachunkowość w Związkach Komunalnych

(Ciąg dalszy)

W poprzednich rozdziałach powiedziano, że wszystkie zmiany majątku, obojętnie czy jakościowe czy ilościowe, zapisane muszą być do ksiąg najpierw w formie opowiadającej (chronologicznie) a następnie w formie kontowej na poszczególnych dotyczących rachunkach (systematycznie) celem wykazania poszczególnych składników majątkowych oraz wyników gospodarki w poszczególnych działach. — Rachunki czyli konta w księgowości dzielą się na: rachunki zapasowe, wynikowe i główne.

Do rachunków zapasowych należą wszystkie te rachunki, które wykazują zapasy składników majątkowych oraz stany zadłużeń i wierzytelności, a więc np. rachunek kasy, P. K. O., banków, zaliczek, depozytów walorowych, deponentów, sum przechodnich, funduszów, pożyczek krótkoterminowych, weksli własnych i obcych.

Do rachunków wynikowych należą te rachunki, które wykazują wyniki gospodarki tj. wydatki i dochody. W rachunkowości komunalnej są to rachunki dochodów i wydatków budżetowych.

Rachunki wynikowe w rachunkowości komunalnej noszą miano rachunków budżetowych a rachunki zapasowe nazywamy też rachunkami pozabudżetowemi.

Sposób kontowania na rachunkach zapasowych czyli pozabudżetowych jest następujący:

Na rachunku kasy po stronie winien kontujemy wszystkie wpłaty a po stronie Ma wszystkie wypłaty

na rachunku P. K. O. i banków wszystkie wypłacone kwoty przez te instytucje bezpośrednio nam albo osobom trzecim na nasze zlecenie zapisujemy po stronie Ma a wszystkie kwoty pobrane przez te instytucje bezpośrednio od nas albo od osób trzecich na nasz rachunek zapisujemy po stronie Winien,

na rachunku zaliczek wypłacone zaliczki kontujemy po stronie Winien a spłaty zaliczek po stronie Ma.

na rachunku depozytów walorowych kontujemy otrzymane walory do depozytu po stronie Winien a wydane walory po stronie Ma,

na rachunku deponentów wszystkie kwoty i walory otrzymane wzgl. złożone przez deponentów zapisujemy po stronie Ma a wszystkie kwoty i walory wypłacone względnie wydane po stronie Winien,

na rachunku sum przechodnich zapisujemy otrzymane kwoty bez przeznaczenia wzgl. bez wyjaśnienia na jaki cel mają być zużyte po stronie Ma a wypłacone względnie zwrócone po stronie Winien,

na rachunku Funduszów wszelkie wypłaty z funduszów kontujemy po stronie Winien a wpływy na zwiększenie funduszów po stronie Ma,

otrzymaną pożyczkę krótkoterminową kontujemy na rachunku pożyczek krótkoterminowych po stronie Ma a spłatę tych pożyczek zapisujemy po stronie Winien,

na rachunku weksli własnych po stronie Winien

zapisujemy wykupione czyli zapłacone weksle a po stronie Ma wystawione,
rachunek weksli obcych albo rymes obciążamy za otrzymane weksle a uznajemy za wydane względnie zapłacone.

Na rachunkach budżetowych kontujemy następująco:
Na rachunku wydatków budżetowych po stronie Winien zapisujemy wszystkie wydatki a po stronie Ma wszystkie zwroty tych wydatków, na rachunku dochodów budżetowych po stronie Ma kontujemy wszystkie wpływy budżetowe a po stronie Winien wszystkie zwroty tych dochodów. Dzięki temu, że nowa rachunkowość w Związkach komunalnych oparta jest na zasadach księgowości podwójnej — przeprowadzać można na rachunek wydatków budżetowych zwroty wydatków czyli właściwe dochody a wypłaty uskuteczniać z dochodów budżetowych. Przy systemie kameralistycznym czynić to można było jedynie przez t. zw. odsadzanie, które było czynnością dość skomplikowaną, a źródłem wielu błędów i niedokładności.

Do rachunków głównych należą: rachunek wykonania budżetu i rachunek bilansu. Rachunków głównych używa się tylko przy końcu roku obrachunkowego przy zamykaniu ksiąg. Budżet związku komunalnego musi być zrównoważony — wykonanie budżetu jednakże wykazuje albo nadwyżkę dochodów nad wydatkami — wtedy jest nadwyżka budżetowa — albo też nadwyżkę wydatków nad dochodami — wtedy jest niedobór budżetowy. Nadwyżka względnie niedobór budżetowy jest to ogólny wynik gospodarki budżetowej związku komunalnego, a otrzymuje się ten ogólny wynik przez porównanie końcowej sumy wydatków budżetowych z końcową sumą dochodów budżetowych. W tym celu wylicza się na rachunku wydatków budżetowych sumę ogólną netto wydatków (przez porównanie strony Winien i Ma rku Wydatków budżetowych) i sumę tę przenosi się na rachunek wykonania budżetu (Rk. wykonania budżetu Winien a rachunek wydatków budżetowych Ma). Również na rachunku dochodów budżetowych wylicza się sumę ogólną netto dochodów (przez porównanie strony Ma i Winien rku dochodów budżetowych) i przenosi się tę sumę na rachunek wykonania budżetu (rachunek wykonania budżetu Ma a rachunek dochodów budżetowych Winien). Po przeprowadzeniu tych księgowań rki wydatków i dochodów budżetowych bilansują się (strony Winien wykazują te same kwoty co strony Ma a na rachunku wykonania budżetu po stronie Winien jest ogólna suma wydatków budżetowych a po stronie Ma ogólna suma dochodów budżetowych. Różnica między temi sumami na rachunku wykonania budżetu jest nadwyżką jeżeli strona Ma jest większa — a niedoborem jeżeli strona Winien jest większa. Rachunek wykonania budżetu to odpowiednik rachunku strat i zysków w przedsiębiorstwach zarobkowych.

Na rachunek bilansu przenosi się z końcem roku obrachunkowego salda rachunków zapasowych (pozabudżetowych) i niedobór albo nadwyżkę z roku wykonania budżetu. Za salda rachunków pozabudżetowych czynnych (kasa, P. K. O. Banki, zaliczki, depozyty walorowe, weksle obce) rachunek bilansu obciąża się (Winien) a uznaje odnośne rachunki (Ma) zaś na salda rachunków pozabudżetowych biernych (deponenci, sumy przechodnie, fundusze, pożyczki krótkoterminowe, weksle własne) rachunek bilansu uznaje się a obciąża odnośne rachunki. — Nadwyżką obciąża się rk„ wykonania budżetu a uznaje się rk. bilansu — z niedoborem postępuje się odwrotnie. Po przeprowadzeniu tych księgowań wszystkie rachunki tak budżetowe jak i pozabudżetowe oraz rachunek wykonania budżetu bilansują się. (Sumy strony Winien rachunków równają się sumom strony Ma). Również musi się bilansować tj. wykazywać po obu stronach jednakowe sumy rachunek bilansu. Ta równowaga stron Winien i Ma ma swe uzasadnienie — jak już nadmieniono w poprzednich rozdziałach w podwójności zapisów każdej pozycji.

Rachunki bilansu używa się też na początku nowego okresu rachunkowego. Przy otwarciu ksiąg na nowy okres rachunkowy przeprowadza się na rachunku bilansu i rachunkach pozabudżetowych te same księgowania co przy zamykaniu ksiąg w starym okresie gospodarczym — jednakże w odwrotnym porządku a mianowicie: rachunek bilansu obciąża się za wszystkie salda rachunków pozabudżetowych biernych (deponenci, pożyczki krótkoterminowe itd.) a uznaje się temi saldami odnośne rachunki a za wszystkie salda rachunków pozabudżetowych czynnych (kasa, zaliczka itd.) uznaje się rachunek bilansu a obciąża się odnośne rachunki. Również z rachunku bilansu wyprowadza się nadwyżkę względnie niedobór budżetowy i przenosi się na rachunek dochodów względnie wydatków budżetowych na nowy okres budżetowy. Po przeprowadzeniu tych księgowań rachunek bilansu bilansuje się a rachunki pozabudżetowe otwarte są saldami jakiemi w końcu starego roku gospodarczego zostały zamknięte.